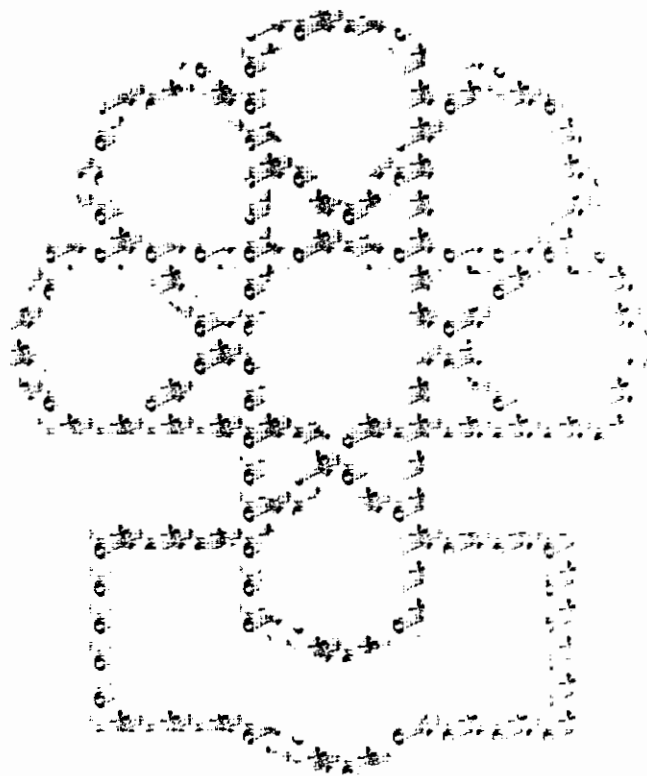


# درباره الحاق گمرک به وزارت بازرگانی



معاونت پژوهشی

مهرماه ۱۳۷۹

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

این گزارش بنا به درخواست جناب آقای رسول جماعتی نماینده محترم مردم  
نومین و عضو کمیسیون اقتصادی تهیه شده است.

کد گزارش: ۳۰۰۵۷۰۸

مجلس شورای اسلامی

کتابخانه و واحد اسناد و اطلاعیه

شماره: ۱۳۷۲

تاریخ: ۸/۸/۷۹

## بسمه تعالی

### درباره الحاق گمرک به وزارت بازرگانی

کد گزارش: ۳۰۰۵۷۰۸

#### ۱- مقدمه

وابستگی سازمان‌های دولتی به وزارتخانه‌ها علی‌الاصول مبتنی بر تشابه فعالیت‌ها و دستیابی به اهداف مشترک است. این قبیل اهداف و وظایف معمولاً در قوانین تأسیس وزارتخانه‌ها و سازمان و اساسنامه شرکت‌ها معین می‌گردند. نگاهی به اهداف و وظایف گمرک جمهوری اسلامی ایران که در قانون امور گمرکی و آیین‌نامه اجرائی آن درج گردیده است به وضوح نشان می‌دهد که فعالیت غالب این سازمان در زمینه تجارت خارجی است و وابستگی آن به وزارت امور اقتصادی و دارایی لااقل در عصر حاضر نه تنها کارایی لازم را ندارد بلکه می‌تواند برخلاف اهداف مصرح قانون برنامه سوم توسعه کشور (دستیابی به جهش در صادرات غیرنفتی) عمل نماید. در این گزارش برخی از دلایل این امر تشریح می‌گردد.

#### ۲- تعریف گمرک

شورای همکاری گمرکی (C.C.C) گمرک را به‌عنوان یک سازمان دولتی که مسئولیت اجرای قانون امور گمرکی و اخذ حقوق و عوارض واردات و صادرات و نیز مسئولیت واردات ترانزیت و صادرات کالا را بر عهده دارد، تعریف نموده است که این تعریف در قانون امور گمرکی ایران نیز مورد پذیرش قرار گرفته است. بنابراین، ماهیت فعالیت گمرک اصولاً مبتنی بر تجارت خارجی است و جز وصول حقوق و عوارض گمرکی و واریز نمودن آن به خزانه دولت، ارتباط دیگری با وزارت امور اقتصادی و دارایی ندارد. بدیهی است که در صورت الحاق گمرک به وزارت بازرگانی هیچ‌گونه خللی در واریز شدن این وجوه به خزانه پیش نخواهد آمد.

#### ۳- قانون امور گمرکی

قانون امور گمرکی و آیین‌نامه اجرائی آن مشتمل بر صدها ماده و تبصره است که اشاره به تمامی آنها میسر نیست. لکن فصول مختلف این قانون تحت عناوین کلیات، ترخیص کالا، کالای متروکه، تخلفات و قاچاق، معافیت‌ها و ممنوعیت‌ها، مسئولیت حفظ کالا، حل اختلافات گمرکی و مقررات مختلف طبقه‌بندی شده‌اند که وجه غالب همگی آنها تجارت خارجی و تنها در زمینه حل اختلافات است که نامی از نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی در کمیسیون مزبور دیده می‌شود. بنابراین، وظایف قانون گمرک نیز ماهیتی تجاری دارند و از این جنبه نیز وابستگی گمرک به وزارت امور اقتصادی و دارایی فاقد توجیه لازم است.

گمرک در کشورهای جهان و کشور ما به طور سنتی از دیدگاه درآمدزایی آن مورد توجه بوده است. این نگرش باعث گردیده که در اغلب کشورهای جهان گمرک به صورت سازمانی وابسته به وزارت مالیه تأسیس گردد. لکن این نگرش در عصر حاضر منسوخ گردیده است. متأسفانه در کشور ما هنوز مالیات بر واردات حدود یک چهارم درآمدهای مالیاتی دولت را تشکیل می‌دهد و ما به عوض اصلاح و کارآمد نمودن سیستم مالیاتی کشور و اخذ مالیات عادلانه از مؤدیان مالیاتی، همچنان گمرک را به شکل یک منبع درآمدزایی می‌نگریم. نتیجه چنین نگرشی آن می‌شود که برای جبران کمبود درآمدهای دولت نرخ حقوق گمرکی و سود بازرگانی کالاهای وارداتی را به دلخواه افزایش می‌دهیم. در حال حاضر از واردات برخی اقلام لوکس و مصرفی بیش از ۳۰۰ درصد حقوق گمرکی و سود بازرگانی اخذ می‌شود. البته به علت به کارگیری نرخ رسمی ارز، نرخ واقعی حقوق گمرکی و سود بازرگانی کالاهای مذکور به حدود ۶۰ درصد کاهش می‌یابد، اما همین نرخ نیز برای رواج قاچاق کالا که حجم آن ۲ تا ۳ میلیارد دلار در سال تخمین زده می‌شود کافی است.<sup>۱</sup>

کشورهای دیگر جهان سال‌هاست این دیدگاه را کنار گذاشته‌اند و از گمرک به عنوان یک ابزار مؤثر برای اعمال سیاست‌های استراتژیک تجاری استفاده می‌کنند. محدودیت سقف تعرفه‌ها در WTO و ممنوعیت به کارگیری موانع غیر تعرفه‌ای این کشورها را وامی‌دارد تا در فصول خاص (مثلاً ایام کریسمس) واردات کالاهای ناخواسته را به یک کانال گمرکی کوچک و پر از دحام سوق دهند و عملاً با تأخیر در واردات به اهداف موردنظر در زمینه حمایت از تولید داخلی بپردازند. طبعاً، گمرکی که فقط جنبه درآمدزایی آن مدنظر باشد هرگز در چنین حیطه‌هایی قدم نخواهد گذاشت و اگر ببیند صادرات از حقوق و عوارض معاف است، توجه خود را به تسهیل وارداتی و کسب درآمد متوجه خواهد ساخت و انگیزه‌ای برای تسریع در ابلاغ بخشنامه‌های صادراتی نخواهد داشت و چنین خواهد شد که کالاهای صادراتی کشور در گمرکات معطل و فاسد می‌شوند و بازارهای صادراتی به زحمت به چنگ آمده از دست می‌روند.

از دست رفتن فرصت‌های طلایی نظیر مطرح شدن کشور به عنوان پل اتصالی کشورهای آسیای مرکزی و مشکلاتی که در زمینه ترانزیت کالا از کشور پدید آمد و باعث انحراف کالاها از این مسیر شد تنها نمونه دیگری از نبود دیدگاه استراتژیک تجاری در گمرک به دلیل وابستگی آن به وزارتخانه غیر ذی ربط است.

#### ۵- سیاست‌گذاری و اجرا

برخی چنین مطرح می‌کنند که با الحاق گمرک به وزارت بازرگانی، عملاً سیاست‌گذاری بازرگانی و اجرای آنها در یک وزارتخانه متمرکز خواهد شد که این موضوع می‌تواند مفاسدی را به دنبال داشته باشد. در جواب این گروه باید گفت که وظیفه تهیه و تنظیم پیش‌نویس لوایح و مقررات صادرات و واردات کشور بر عهده کمیته دائمی مقررات صادرات و واردات است که تا سال گذشته دارای ۱۷ عضو بود و اخیراً تعداد اعضای آن به ۵ عضو کاهش یافته است. بنابراین، حتی در صورت الحاق گمرک به وزارت بازرگانی این وزارتخانه دارای ۲ رأی از پنج رأی خواهد بود و مشکلی به وجود نخواهد آمد.

۱. برآورد ما این است که اگر برای کالاهای سبک و برارزش نرخ تعرفه بیش از ۲۰ درصد شود، قاچاق آنها رواج خواهد یافت. این که حمایت‌های بی‌رویه چه بر سر کیفیت و قیمت و رقابت‌پذیری کالاهای داخلی خواهد آورد، نیازی به توضیح ندارد.

تجربه ادغام گمرک در وزارت بازرگانی از سال ۱۳۴۰ تا اسفند ۱۳۴۱ مؤید آن است که این کار عملی است و مشکلی به وجود نخواهد آمد.

## ۶- راه کارهای پیش رو

با توجه به آنچه گفته شد، پیشنهادات مختلفی در ارتباط با گمرک مطرح است. اول، حفظ وضعیت موجود که به دلیل پیش گفته شده قابل قبول نمی باشد. دوم، ایجاد یک وزارتخانه مستقل مثل وزارت گمرکات و انحصارات که در سالهای ۱۳۳۶-۱۳۴۰ وجود داشت. این پیشنهاد نیز قابل قبول نیست زیرا: اولاً، قانون برنامه سوم بر رفع انحصارات تأکید دارد؛ ثانیاً، وزارت گمرکات در زمینه بازرگانی خارجی نمی تواند سیاست گذار باشد زیرا این امر بر عهده وزارت بازرگانی است. سوم، ایجاد یک گمرک مستقل و زیر نظر رئیس جمهور که این امر نیز قابل توصیه نیست چرا که ریاست جمهوری را وارد مسائل اجرایی گمرک می نماید. چهارم، وابسته نمودن گمرک به وزارتخانه صنایع. این پیشنهاد نیز قابل قبول نمی باشد چرا که وزارت صنایع (یا دیگر وزارتخانه های تولیدی) دارای نگرش بخشی هستند و در صورت الحاق گمرک به آنها و با توجه به اولویت تولید داخلی برای این وزارتخانه ها، بیم آن می رود که اجرای سیاست های بازرگانی کشور در جهت جایگزینی واردات و حمایت بی رویه از تولیدات داخلی سوق یابد. پنجم، الحاق گمرک به وزارت بازرگانی. این پیشنهاد از تمامی پیشنهادات فوق قابل قبول تر است زیرا: اولاً، وزارت بازرگانی ماهیتاً نگرشی فرابخشی دارد، از این رو با الحاق گمرک به آن انتظار نمی رود بخش خاصی در اجرا به زیان سایر بخش ها مورد حمایت قرار گیرد. ثانیاً، در قانون برنامه سوم توسعه کشور، کنترل تراز تجاری کشور بر عهده وزارت بازرگانی نهاده شده است که با الحاق گمرک در آن، هم در سیاست گذاری و هم در اجرای سیاست ها می توان به دستیابی به هدف فوق کمک کرد. ثالثاً، واقعیت این است که وزارت بازرگانی برخلاف وزارتخانه های تولیدی کشور، صادرات را بر تولید برای بازار محدود و حمایت شده داخلی ترجیح می دهد. از این رو با الحاق گمرک به وزارت بازرگانی این احتمال که صادرات کالا و خدمات از کشور با تسهیلات بیشتری رو به رو شوند تقویت خواهد گردید و دستیابی به هدف جهش در صادرات غیر نفتی امکان پذیر خواهد شد. در همین راستا قابل پیش بینی است که وزارت بازرگانی بارها شدن از قید درآمدزایی صرف گمرک، بتواند با معقولانه نمودن حمایت های گمرکی نه تنها به کاهش قاچاق بلکه به ایجاد انگیزه در صنایع داخلی برای ارتقاء کیفیت محصولات و رقابت پذیر نمودن قیمت آنها کمک نماید. تبعات این امر را می توان به صورت کاهش قیمت ها و ارتقاء کیفیت محصولات داخلی، افزایش صادرات غیر نفتی، افزایش رفاه مصرف کنندگان، افزایش رشد اقتصادی کشور، کاهش قاچاق کالا و حتی افزایش

درآمدهای کمرکی، پیش‌بینی نمود.

از این رو، الحاق کمرک به وزارت بازرگانی نه تنها قابل توصیه بلکه قابل دفاع است. نگاهی به شرح وظایف قانونی وزارت بازرگانی نظیر:

- تنظیم و اجرای سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و مقررات بازرگانی کشور.
- تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه بازرگانی داخلی و خارجی.
- تهیه و تدوین نظامات و مقررات واردات و صادرات و نظارت بر اجرای آن با توجه به سیاست حمایت از تولیدات داخلی و حمایت از مصرف‌کننده.
- ایجاد تسهیلات و تهیه تجهیزات لازم برای واردات و توسعه صادرات و ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌ها و خدمات مورد نیاز بازرگانی داخلی و خارجی کشور.
- و ....

به خوبی نشانگر مکمل بودن فعالیت این دو است که مهر تأییدی بر این الحاق خواهد بود.